PRB 00-31E

Library of Parliament | Bibliothèque du Parlement

THE CANADIAN SOCIAL UNION: QUESTIONS ABOUT THE DIVISION OF POWERS AND FISCAL FEDERALISM

Robert B. Asselin
Political and Social Affairs Division

18 January 2001

PARLIAMENTARY RESEARCH BRANCH
DIRECTION DE LA RECHERCHE PARLEMENTAIRE

The Parliamentary Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

N.B. All significant changes made to this document since its last publication are indicated in **boldface type**.

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

101-06570/

TABLE OF CONTENTS

Page

INTRODUCTION 1

BRIEF HISTORY OF THE SOCIAL UNION 3

THE DIVISION OF POWERS IN RELATION TO SOCIAL PROGRAMS 5

A. Foundations of federal government involvement in social programs 6
1. The federal spending power 6
2. The 1982 *Charter of Rights and Freedoms* 9
3. National standards 9
4. Opting out with compensation 10

THE SOCIAL UNION AND FISCAL FEDERALISM 11

A. Transfer mechanisms 11
1. The Canada Health and Social Transfer 13
2. The equalization program 16

B. Unresolved issues in Canadian fiscal federalism 16
1. Vertical imbalance 16
2. Horizontal imbalance 17

CONCLUSION 17

BIBLIOGRAPHY 18

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

THE CANADIAN SOCIAL UNION: QUESTIONS ABOUT THE DIVISION OF POWERS AND FISCAL FEDERALISM

INTRODUCTION

In Canada, since the beginning of the past century, the federal government has exercised considerable influence over social programs, essentially through the mechanism of fiscal transfers. At their annual meeting in 1997, the provincial and territorial first ministers agreed to initiate a process that would lead to renegotiating the terms of a renewed social union with the federal government. Talks among the provincial and territorial governments continued, and numerous interprovincial and territorial meetings were held in an attempt to reach a common position on a proposal for an agreement with the federal government on the social union.(1) In August 1998, at their annual meeting in Saskatoon, all of the provincial and territorial first ministers agreed on a framework for a draft agreement. Subsequently, the federal government joined the negotiations and a federal-provincial agreement was signed on 4 February 1999.

Despite the Government of Quebec's refusal to sign,(2) the agreement on the social union between the Government of Canada and the provincial and territorial governments – signed on 4 February 1999 – marked an important step in the renewal of intergovernmental relations. Although it is not constitutional in nature,(3) the agreement between the first ministers was essentially intended to: clarify the role of the Government of Canada regarding social programs; circumscribe the federal spending power; and ensure greater accountability in terms of services to the public.

---

(1) In this study, the expression "social union" does not refer to the agreement signed by the federal, provincial and territorial governments on 4 February 1999; rather, it refers to the concept of federal-provincial-territorial cooperation on social programs. Consequently, this paper is not an analysis of the 1999 agreement.

(2) Legitimization of the federal spending power in social programs, and the federal government's use of direct transfers to individuals and agencies in order to launch new Canada-wide social initiatives, are the primary reasons behind the Government of Quebec's refusal to sign the agreement.

(3) After the successive failures of the *Meech Lake Agreement* (1990) and the *Charlottetown Agreement* (1992), proposals for constitutional reform became much less popular and attractive, in political terms.

In 1998, the Government of Canada summarized its three main objectives in the renewal of the Canadian social union as follows:

1) promote equal opportunities for Canadians, regardless of their place of residence;

2) improve cooperation between the two levels of government, to better serve Canadians; and

3) enhance accountability to Canadians in terms of the results obtained.

The provincial and territorial governments, for their part, reached substantial consensus on the following goals:

1) to establish rules governing the role of the federal government in relation to social programs, within a non-constitutional framework;[4]

2) to avoid duplication and promote harmonization in social policy; and

3) to promote greater intergovernmental cooperation in relation to social policy.

With the exception of Quebec, it seems that the federal and provincial/territorial governments have succeeded, by signing the agreement of 4 February 1999, in meeting the objectives they had set for themselves, although not without compromises having been made by both sides.

This paper will deal with the two main factors that govern the Canadian social union in terms of intergovernmental relations: the division of powers; and fiscal federalism. After a brief history of the Canadian social union, the paper will examine the division of powers in relation to social programs, emphasizing the foundations of the federal government's involvement and role. Lastly, the impact of fiscal federalism on the social union will be briefly examined.

---

(4) One of those rules is the foreseeability and stability of social program funding, as well as assurance of funding that is adequate and appropriate to the needs of the provinces and territories.

BRIEF HISTORY OF THE SOCIAL UNION

In 1867, the Fathers of Confederation were perfectly well aware that when they signed the pact creating the federation they were taking the route of compromise. In fact, there is not much more that could be said that is already said by the words "pact" and "federation." Canadian federalism, yesterday and today, is based on the concepts of unity and diversity, shared responsibility and autonomy. Nonetheless, since Confederation, there have been many instances where the Canadian federal system called for clarification and improvement. How can national and regional interests be reconciled in a country as vast and diverse as Canada? How can the two levels of government cooperate without infringing on each other's spheres of jurisdiction? These are the questions that have long contributed to both the process and the foundations of Canadian federalism.

When Canada was created in 1867, the roles played by governments in relation to social programs were relatively limited. At that time, Canada had a population of no more than 3.5 million.(5) When the country went through a phase of industrial development in the early 20th century, the federal government did not have the power to respond to the public's social and economic needs. Following the stock market crash in October 1929, Canada fell into an unprecedented economic crisis. That crisis, and World War II several years later, created expectations among the public that the federal government should be more involved in the economic and social life of the country. In those situations, the times and the circumstances were such that federal government involvement became necessary in order to meet the needs created by the financial crisis and the war effort. In addition, the emergence of Keynesian thinking exerted considerable influence in the western nations. There is no doubt that the federal government's financial capacity, which was far superior to that of the provinces, also contributed to enabling it to follow through on its plans for greater centralization.

In 1940, the Royal Commission on Dominion-Provincial Relations (Rowell-Sirois) made recommendations advocating that powers be centralized in Ottawa, proposing, among other things, that a national equalization program be instituted. After the 1939-1945 war, the reconstruction effort and economic prosperity enabled the Government of Canada to solidify its

---

(5) *Report of the Royal Commission on Dominion-Provincial Relations*, Volume 1, 1940, p. 23.

leadership in the realm of social programs. In most of the western democracies, that period saw the beginning of the construction and expansion of the welfare state. In that context, the federal government used its spending power to fund social measures, including the family allowance program (1944), unemployment insurance[6] (1956) and hospital insurance (1957). Most of the initiatives involved cost-sharing, that is, they were funded by contributions from both levels of government. Ottawa also started giving grants to universities, and renewed its commitment to the old age pension program (1951).[7] It should be noted that other than the opposition from the Government of Quebec, the federal government did not encounter any strenuous opposition from the provinces during that period, despite the fact that it implemented these measures unilaterally.[8]

The 1960s, which were characterized by large-scale economic and social development, were also an important milestone in terms of the development of social programs. In Quebec, the *Quiet Revolution* was characterized by major changes in the development of social policy and in government involvement. A similar phenomenon was observed in most of the Canadian provinces.

Historically, Quebec is the province that has most fiercely opposed the involvement of the Government of Canada in social programs. The primary mandate of the Tremblay Commission, created in 1953, was to study federal-provincial fiscal relations and to make recommendations to guarantee Quebec's fiscal autonomy.[9] Starting with the Duplessis government in the late 1940s, disagreement between the federal government and the Government of Quebec regarding the division of powers in relation to social programs has been a subject of much heated discussion.[10] At that time, Premier Duplessis strenuously opposed the use of the federal spending power. All of the premiers who have succeeded him have been steadfast in their refusal to give political legitimacy to the federal government's involvement in social programs.

---

(6) A constitutional amendment made in 1940 gave the federal government responsibility for unemployment insurance.

(7) The *Constitution Act, 1867* (section 94A) gives that power to Ottawa. However, it is a jurisdiction that is shared with the provinces.

(8) R. Watts, *The Spending Power in Federal Systems: A Comparative Study*, Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 1999, p. 2.

(9) D. Kwavnick, *The Tremblay Report*, Ottawa: Carleton University Library, 1973, p. 2.

(10) *Ibid.*, p. 2.

This undoubtedly contributed to the rise of competitive federalism in the early 1980s, which was based on the unilateral federalism of the federal government.(11)

In other words, since the early 20th century the federal government has exercised considerable influence in the development of public policy, primarily because of its superior financial resources and the size and expertise of the federal bureaucracy.(12)

THE DIVISION OF POWERS IN RELATION TO SOCIAL PROGRAMS

In all federal political systems, the division of legislative authorities is of particular importance in that it determines the degree of autonomy and interdependence of the various levels of government. In recent years, and for most of its history, Canadian federalism has been characterized by definite ambiguity in terms of the division of powers between the two levels of government. In 1867, dividing legislative powers was no small task in the writing of the federal Constitution, as the various interpretations given to sections 91 to 95 of the *Constitution Act, 1867* attest. Over time, the appropriateness of that division was continually being undermined by new technologies, economic development, urbanization and changing aspirations regarding the role of the state. The *Constitution Act, 1867* provides for a number of concurrent legislative powers, including agriculture, immigration and old age pensions.

Both levels of government have attempted to extend their legislative powers *de facto*, at the expense of the other level. The courts have regularly been asked to rule on the scope of the legislative powers assigned to each level of government. In the first half of the 20th century, the judgements handed down by the Judicial Committee of the Privy Council generally favoured the provinces. Constitutional changes relating to the division of powers occurred only rarely, and were hard-won and hotly debated, despite the fact that in the first 30 years there was no shortage of proposals to amend the Constitution. The most recent effort to

---

(11) Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada, *The State, the Evolution of Federalism and Canadian Society*, 1985, p. 308.

(12) J. Stilborn, *National Standards and Social Programs: What the Federal Government Can Do*, Background Paper BP-379E, Ottawa: Parliamentary Research Branch, Library of Parliament, September 1997.

achieve large-scale constitutional reform, the *Charlottetown Accord* (1992), in fact provided for powers to be decentralized and the federal spending power to be circumscribed.[13]

A. Foundations of federal government involvement in social programs

The federal government's involvement in social programs is essentially fiscal in nature. Nonetheless, some provinces – such as Ontario and Quebec – have frequently spoken out against federal government intrusion into their fields of jurisdiction. This grievance is not a recent development. At the time of Confederation, Honoré Mercier and Oliver Mowat – the premiers of Quebec and Ontario respectively – had vigorously argued for the principle of provincial autonomy. What, then, are the foundations of federal government involvement in social programs?

1. The federal spending power

The majority of federal systems have a federal spending power.[14] Although this paper will not give an exhaustive analysis of Canadian constitutional law as it relates to the division of legislative powers, it would seem wise to clarify a few points concerning the principal foundations of the spending power, which has often been denounced by the most autonomist provinces.[15]

The federal spending power is not expressly described or recognized in any legislation, not even in the Constitution of Canada. In the opinion of some legal experts, it derives from, and finds its source in, other powers listed in sections 91(1A), 91(3), 102 and 106 of the *Constitution Act, 1867*[16] and in section 36 of the *Constitution Act, 1982* (regional disparities and inequality).[17] The courts and learned opinion have also recognized the Government of Canada's

---

(13) K. McRoberts and P. Monahan, *The Charlottetown Accord, The Referendum and the Future of Canada*, Toronto: University of Toronto Press, 1993, p. 85.

(14) On this point, see Watts, 1999.

(15) Quebec is, in fact, the province that has most vigorously opposed the federal spending power. On this point, see the document produced by the ministère du Conseil exécutif of the Government of Quebec entitled *Québec's Historical Position on the Federal Spending Power 1944-1998*, Quebec: 1998.

(16) Section 91(1A): legislative authority in relation to the public debt and property; 91(3): the raising of money by any mode or system of taxation; 102: creation of a consolidated revenue fund; 106: use of the consolidated revenue fund.

(17) G. Beaudoin, *La Constitution du Canada*, Ed. Wilson-Lafleur, Lennoxville: 1991, p. 503.

spending power.[18] In various decisions, the Supreme Court of Canada has established a distinction between the three following powers: the power to tax (section 91(3)); the power to spend; and the power to legislate. The three powers are not connected in the Constitution. In the Court's opinion, the power to allocate money (spending power) is separate from the power to legislate.[19] Simply put, the federal government may spend the money that it collects under its power of taxation as it pleases. As long as it does not legislate directly in relation to matters within the provincial jurisdictions defined by sections 91 to 95 of the *Constitution Act, 1867*, the federal government may use its spending power and that power will not be found to be unconstitutional.

It should be noted that the provinces also spend in areas that are not under their jurisdiction. For example, the governments of Quebec and Ontario have spent substantial sums on international relations over the past 30 years, and in the process have sent a number of delegations outside Canada. The Constitution does not expressly give the provinces that authority, but this does not mean that it is unconstitutional for them to do this. Despite the fact that these provinces are spending within a field of jurisdiction that is not assigned to them by the Constitution of Canada, the effect is not the same as if they were to legislate in relation to a field of jurisdiction that was not assigned to them. From the constitutional point of view, then, spending does not mean the same thing as legislating.[20] In reality, both levels of government have given out a wide variety of grants and payments to individuals and agencies, and have acted as if their spending power were essentially unlimited.

In the 1996 Speech from the Throne, the federal government gave a commitment to work closely with the provincial and territorial governments on renewing the social union, and expressed its desire to limit its power to spend on social programs.[21] That announcement marked an important change in the federal government's approach to the social union, and suggested that a more cooperative federalism might be practised.

---

(18) There are a significant number of decisions by the Supreme Court recognizing the existence and constitutionality of the federal spending power, the most well-known being *Reference Re Canada Assistance Plan*, [1991] 2 S.C.R. 525.

(19) See *Reference Re Canada Assistance Plan*, *ibid.*

(20) P. Hogg, *Constitutional Law of Canada*, 3rd edition, Toronto: University of Toronto Press, 1985, p. 152.

(21) Speech from the Throne of the Thirty-Sixth Parliament of Canada, 1996.

It is essential to understand that the nature of the differences of opinion between the provinces and the federal government lies essentially in the fact that in addition to providing partial funding for programs that are not within its constitutional jurisdiction, the federal government has, in most cases, taken a unilateral approach in establishing new initiatives.(22) The federal government has always contended that it would be difficult to preserve consistency and national standards in the area of social programs without using its spending power. When it is presented in this light, the federal spending power comprises a national instrument of social development that also enables the federal government to reduce disparities among provinces within the federation.

When the spending power is used, it enables the federal government to establish priorities in the sphere in which it thinks it wise to invest. Political scientist Daniel Cohn summarizes the current situation as follows:

> While they (the provinces) are responsible for meeting the rules that govern the terms of the federal gift of funds and for actually providing health care, they have no official input into the interpretation of the rules they must meet.(23)

Although the provinces and territories receive a not insignificant amount of funding under the shared-cost programs, they do not always support the aims that Ottawa adopts. In the February 1999 agreement on the social union, the signatory governments agreed to work collaboratively to identify Canada-wide priorities and objectives. The federal government, for its part, agreed not to introduce new initiatives without the consent of a majority of provincial governments. It must also be noted that in the past, the federal government has often taken advantage of a favourable situation, whether political or financial, to launch new social program initiatives. Historically, that was the case when the federal government found itself with a budget surplus.

Although the provincial and territorial governments hold the principal constitutional powers regarding the delivery of social services (including health care and education), the federal government has always exerted considerable influence on social policy, whether by using its spending power or by establishing national standards. According to economist Robin Boadway, the federal spending power has economic and social virtues, the two main ones being efficiency

---

(22) The classic example is the program for direct federal grants to universities (1951).

(23) D. Cohn, in P.C. Fafard and D.M. Brown (Eds.), *Canada: The State of the Federation 1996*, p. 168.

and equity.[24] The redistribution of collective wealth is the main method used by the federal government for achieving those objectives.

2. The 1982 *Charter of Rights and Freedoms*

With the advent of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* in 1982, the federal government expanded its social responsibilities to Canadians. In section 36(2), the Government of Canada committed itself to making equalization payments to the provinces to ensure that they have "sufficient revenues to provide reasonably comparable levels of public services at reasonably comparable levels of taxation."[25] The purpose of that section is to promote equal opportunities and guarantee mobility rights. Prof. Hogg argues that this is also a justification for the federal spending power.[26]

3. National standards

National standards are a contested aspect of the Canadian social union. They enable the federal government to establish and maintain uniform Canada-wide standards in relation to social programs. Other than the five principles set out in the *Canada Health Act*,[27] there are relatively few national standards. In fact, health and social assistance are the only spheres where they exist.[28] Legal author Steven Kennett expresses the issues involved in national standards in terms of federal-provincial-territorial relations as follows:

> The division of powers ensures that the federal government can at best hope to bring a national perspective to social policy decisions; it cannot displace the provinces from primary responsibility for program design and delivery.[29]

---

(24) R. Boadway, *The State of the Federation 1999-2000: Recent Developments in the Economics of Federalism*, Kingston, Ontario: Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, p. 54.

(25) *Constitution Act, 1982*, section 36 (2).

(26) Hogg, *Constitutional Law of Canada*, *op cit.*, 1985, p. 151.

(27) The five principles are universality, comprehensiveness, accessibility, portability and public administration.

(28) Stilborn, *op cit.*

(29) S. Kennett, *Securing the Social Union: A Commentary on the Decentralized Approach*, Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, 1997, p. 39.

Advocates of national standards believe that Canadians are justifiably entitled to comparable levels of service, regardless of where they live, under the principles of mobility and equity. In their view, section 36 of the *Constitution Act, 1982* legitimizes the creation of national standards for social programs.

It seems that national government social programs are increasingly a reflection of a vision of Canadian citizenship that is inspired by what might be called social liberalism. The numerous social programs initiated by the federal government since World War II have had a significant influence on the construction of a unique Canadian identity.(30) Some Canadians take great pride in being part of a country that has promoted the ideals of social sharing, redistribution of wealth and equity by establishing national programs.(31)

On the other hand, those who advocate abolishing or limiting national standards generally argue the following reasons for their opposition: failure to respect provincial and territorial jurisdictions; the importance of transparency; and the need to innovate. In their view, national standards have the effect of centralizing powers in the federal government's hands, and tend to place significant limitations on the latitude available to the provinces and territories in relation to social programs. Obviously, those arguments are heard particularly often in the most autonomist provinces.

4. Opting out with compensation

The right to opt out with compensation is expressed in a province's or territory's ability to opt out – with full financial compensation – of any new Canada-wide social program in an area under provincial/territorial jurisdiction, as long as the province or territory offers a program or initiative that meets the Canada-wide objectives. Under the 1999 social union agreement, the provinces and territories have an implied right to opt out (which could be characterized as a partial right to opt out), that applies strictly to new Canada-wide initiatives funded by transfers to the provinces/territories, and thus to shared-cost programs:(32)

---

(30) On this point, see the study by Jane Jenson entitled *Mapping Social Cohesion: The State of Canadian Research*, Ottawa: Canadian Policy Research Networks, 1998.

(31) H. Lazar, *Canada: The State of the Federation 1999-2000: Toward a New Mission Statement for Canadian Fiscal Federalism*, Chapter entitled "In Search of a New Mission Statement for Canadian Fiscal Federalism," Kingston, Ontario: Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 1999, p. 22.

(32) It is important to point out that the right to opt out does not apply to direct transfers to individuals and/or agencies.

> A provincial/territorial government which, because of its existing programming, does not require the total transfer to fulfill the agreed objectives would be able to reinvest any funds not required for those objectives in the same or a related priority area.[33]

Because social programs come within provincial and territorial jurisdiction, the right to opt out amounts to a political compromise by the federal government that enables the provinces and territories to exercise the autonomy given to them by the Constitution for developing and delivering numerous social programs. Nonetheless, this key provision of the Canadian social union agreement may help to emphasize the existence of asymmetrical federalism.

THE SOCIAL UNION AND FISCAL FEDERALISM

Because of its broad powers of taxation and its fiscal capacity, the federal government has always had a considerable advantage over the provinces and territories in this regard. Consequently, the federal spending power continues to be an extremely powerful instrument in the hands of the Government of Canada for involvement in that sphere. It should be noted that the social union agreement in February 1999 lent considerable legitimacy to the exercise of the federal spending power.

Transfers from the federal government to the provinces have been taking place since Confederation. They have played an important role in funding the public expenditures of the provinces and territories throughout Canada's history, and particularly since World War II. As noted earlier, there are economic arguments that justify federal/provincial/territorial grants, and, by extension, the use of the federal spending power.

A. Transfer mechanisms

Since the earliest days of Confederation, but mainly since the 1950s, Ottawa has implemented a variety of fiscal transfer mechanisms. Two main types may be identified: transfers to the provinces, which are paid in cash and in tax points; and transfers to individuals. The main types of fiscal transfers that are currently paid to the provinces and territories are:

---

(33) Canadian Social Union Agreement, February 1999.

1) the Canada Health and Social Transfer (CHST);
2) the equalization program;[34] and
3) territorial formula financing.

The CHST includes a cash transfer component and a tax points transfer component. In the case of tax points transfers, the federal government surrenders some of its tax room by reducing its taxes to enable the provinces to raise theirs by the same amount. The result is an increase in provincial revenues, with no increase in the total tax burden borne by Canadians.

The CHST is paid to all of the provinces and all of the territories, to fund health care programs, post-secondary education and social assistance. Certainly the less affluent provinces are more dependent on transfers, in terms of their tax revenues. For example, in 2000-2001, transfers paid to Nova Scotia, Newfoundland and Prince Edward Island accounted for more than 40% of their total revenues.[35] The following table shows the transfers for each of the provinces and territories for fiscal 2000-2001.

Federal transfers to the provinces and territories, fiscal 2000-2001

Province/territory	Total transfers[36] (in billions of dollars)	Proportion of provincial/territorial revenues represented by transfers (in %)
Newfoundland	1.5	42
Prince Edward Island	0.373	42
Nova Scotia	2.2	43
New Brunswick	1.8	39
Quebec	11.9	25
Ontario	11.8	19
Manitoba	2.2	35
Saskatchewan	1.0	16
Alberta	3.0	16
British Columbia	4.1	19
Northwest Territories	0.581	77
Yukon	0.358	74
Nunavut	0.584	91

Source: Department of Finance of Canada

(34) Equalization payments and Territorial Formula Financing are paid to the provinces and territories in cash.

(35) Source: Department of Finance of Canada.

(36) The transfers shown include the CHST, equalization and Territorial Formula Financing.

In addition to fiscal transfers to the provinces and territories, the federal government also allocates money directly to individuals and agencies. For example, this is true for the Canada Pension Plan,[37] Employment Insurance (formerly Unemployment Insurance) and, more recently, the Canadian Foundation for Innovation and the Millennium Scholarships.

Often, introducing this type of initiative has resulted in overlap with already-established programs in the provinces. Some measures that were introduced recently have been severely criticized by the Government of Quebec which has accused the federal government of acting unilaterally and failing to take into account the unique characteristics of its programs. One example is the Millennium Scholarships, which were announced in 1997. The current federal government, on the other hand, has contended that by virtue of its constitutional obligations, it had a duty to improve Canadians' welfare and to redistribute the collective wealth to individuals in need.

On the question of federal-provincial-territorial transfers designed to finance shared-cost programs, the provinces and territories have complete autonomy in managing the programs and spending the money allocated. This does not apply to transfers made directly to individuals, where the federal government handles the administration and delivery of the programs.

1. The Canada Health and Social Transfer

Since the 1960s, the Canadian federation has adopted numerous mechanisms for intergovernmental cooperation. The proliferation of roles played by government has resulted in a significant increase in the number of responsibilities borne by governments, and has consequently increased cooperation between the two levels of government. It must be noted that this has often happened as a result of the federal government wanting to establish its own priorities, without being overly concerned about the provinces' demands. In 1996, the federal government instituted a new funding formula for transfers to the provinces. The Canada Health and Social Transfer (CHST) signified a major change in federal-provincial relations. As Harvey Lazar put it:

---

(37) Pursuant to an agreement with the federal government, Quebec has its own pension plan. However, that plan is funded in part by federal transfers.

> The Canada Health and Social Transfer was perhaps the most important decision taken by the federal government affecting relations with the provinces.[38]

The CHST replaces the two former schemes for transfers to the provinces and territories: Established Programs Financing (EPF), which covered health care and post-secondary education; and the Canada Assistance Plan (CAP), which dealt with social services and social assistance.

Unlike EPF and CAP, the CHST is a single block funding method that brings together all transfers to the provinces and territories for social programs. In 2000-2001, the federal government will pay out $18.3 billion to the provinces and territories under the CHST.[39] There is also federal legislation that sets out the funding framework, which includes cash and tax point transfers to the provinces.

When the CHST was established, it received a somewhat chilly reception from most of the provinces. The federal government claimed that it had established this new funding formula to respond to pressure from the provinces for more autonomy in social programs. Under the old EPF and CAP formula, the federal government gave out conditional and unconditional funding. The fact that EPF and CAP funding was subject to conditions was a source of annoyance for the provinces and territories (in 1977, the federal government had introduced conditional block funding, half of which was paid by cash transfers, and the other half by tax point transfers).

With the creation of the CHST, the provinces gained greater freedom to use the funds for their own health, education and social services priorities. This meant that Ottawa waived its right to impose conditions on the funding it gave the provinces and territories for social programs, with the exception of the national standards set out in the *Canada Health Act* and the right of access to social assistance without a minimum residency requirement.[40]

In addition, when the CHST was introduced in 1996, the Liberal government's fiscal agenda was clearly one of its priorities. Major budget cuts had been made, and transfers to the provinces had not been spared. In fact, if the total combined amount of EPF and CAP transfers in 1995-1996 is compared to the amount of the CHST in 1996-1997, it shows the provinces had to face up to lost earnings of about $1.5 billion for the 1996-1997 fiscal year and $4.5 billion for the

---

(38) H. Lazar, *Canada: The State of the Federation 1997: Non-constitutional renewal*, Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, 1997, p. 9.

(39) Source: Department of Finance of Canada.

(40) *Ibid.*

1997-1998 fiscal year.[41] Compared to the rights established under EPF and CAP, which amounted to $29.7 billion in 1995-1996, the amounts associated with the CHST were about $25.8 billion in 1997-1998.

The desire of the provinces and territories to lay down the rules of the game with the federal government concerning social program funding heightened considerably after the substantial cuts that took place in 1996. Although the establishment of the CHST had demonstrated the federal government's intention of giving the provinces more flexibility and autonomy in relation to social programs, the massive cuts in transfer payments rapidly became a source of tension in federal-provincial relations.[42]

Under the agreement that was signed by the first ministers of Canada and of the provinces and territories on 11 September 2000, concerning health services funding, the federal government will pay out an additional $21.1 billion dollars over the next five years under the CHST. The following table shows the rising value of the funds allocated under the CHST from 1997 to 2003.

Increases in transfers relative to CHST

Year	CHST (in $billions[43])
1997-1998	25.8
1998-1999	26.7
1999-2000	29.4
2000-2001	30.8
2001-2002	31.3
2002-2003	32.0

Source: Department of Finance of Canada

It should be noted that over the next few years, the proportion of transfers in the form of tax points will rise considerably in relation to cash transfers under the CHST. This suggests that the federal government will have less latitude for playing its role as an agent of wealth redistribution within the federation.

---

(41) Lazar, 1997, p. 175.

(42) *Ibid*, p. 21.

(43) The amounts shown include cash and tax point transfers.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

2. The equalization program

The equalization program makes it possible for the less prosperous provinces to provide their inhabitants with high-quality public services that are substantially similar, at substantially similar taxation levels. Equalization payments are not subject to conditions. Accordingly, the provinces may spend them according to their own priorities for public services. The program was renewed in 1999 for five years. In 2000-2001, the provinces will receive $9.8 billion in equalization payments from the federal government. At present, seven provinces are eligible for equalization payments: Newfoundland, Prince Edward Island, Nova Scotia, New Brunswick, Quebec, Manitoba and Saskatchewan.

Equalization payments are calculated using a formula laid down by federal statute and regulations. The provinces with a capacity to generate revenue below the average established are entitled to equalization payments from the federal government, to bring their fiscal capacity per inhabitant up to the average. Each province's fiscal capacity is calculated using more than 30 sources of revenue (tax bases), including personal income tax, corporate tax, sales tax, property tax and numerous other sources, assuming that the province has used average tax rates for each source.

B. Unresolved issues in Canadian fiscal federalism

In its current form, Canadian fiscal federalism involves two major unresolved issues:

1) vertical fiscal imbalance between the federal government and the provincial/territorial governments; and

2) horizontal fiscal imbalance among the provinces and territories.

1. Vertical imbalance

It seems clear that the 1867 constitutional division of taxing powers does not reflect the modern-day responsibilities of the provinces and territories in terms of spending. In 1867, the Fathers of Confederation opted for a quasi-federal system, assigning broad responsibilities to the central government. At that time, as well, they could not have foreseen the substantial expansion in the sphere of provincial government activity. That has doubtless resulted in the opening up of numerous fields of public policy. At the same time, starting in the 1960s, the provinces and

territories acquired a skilled public service that expanded to cover the larger role being played by government in people's lives.

Had it not been for the less fortunate provinces' dependence on federal transfers, it would have been difficult for the federal government to pursue its involvement in social programs quite so doggedly over the past 20 years. But because of the tax base and the broad taxing powers assigned to the federal government, the provinces and territories were never able to become totally autonomous in financial terms.

2. Horizontal imbalance

In addition to the problem of the division of taxation powers between the two levels of government, there are also significant differences among the provinces and territories in terms of their own tax bases, and consequently their financial capacity. This consideration becomes particularly significant when it comes to fiscal federalism. For example, even if the Atlantic provinces were to secure greater autonomy in the area of social program funding, they would not have the financial capacity to support those programs at the same cost levels as the more well-off provinces. Equalization payments would not be sufficient to enable them to overcome the difficulty they have in increasing their revenues. Ontario and Alberta, on the other hand, are much more independent in fiscal terms, because they have a much more impressive tax base. It is therefore easy to understand why the provinces and territories which have diminished fiscal capacity are more receptive to the exercise of the federal spending power. Without the support of the federal government, the Canadian provinces might find it hard to offer comparable services, at similar costs, in the social program sphere.

CONCLUSION

The legal vacuum that is created by the *Constitution Act, 1867* means that the roles of the two levels of government in relation to social programs cannot be easily delineated. Despite the fact that the courts have spoken repeatedly in this area, there are still many grey areas. By exercising its spending power, which has been expressly recognized by the courts, the federal government plays a significant role in relation to social policy. Because the central government's role focuses on funding social programs, obviously the fiscal directions it takes will have a major impact on the Canadian social union. In this respect, the Canadian government has access to fiscal

capacity that, to date, has made it possible for it to fulfill its function of redistributing wealth among the provinces and territories. However, that fiscal capacity is being increasingly affected by the growing transfer of tax points to the provinces and territories.

The effect of the *Charter of Rights and Freedoms*, and more specifically section 36, has been to foster a more direct relationship between the federal government and Canadian citizens. That relationship is expressed in an increase in direct transfers to individuals, such as in the recent federal initiatives for children (National Child Benefit), for post-secondary students (Millennium Scholarships), and for researchers (Canadian Foundation for Innovation). Moreover, while the national standards imposed by the Government of Canada are still hotly debated, they are relatively restrained.

Although it suggests that an increasingly collaborative federalism might be practised, the federal-provincial-territorial agreement of 4 February 1999 has not managed to solve the vertical and horizontal fiscal imbalance problems. In political terms, the agreement has contributed to widening the gulf between the federal government and the Government of Quebec, and in large measure to legitimizing the practice of an increasingly asymmetrical federalism.[44]

BIBLIOGRAPHY

Beaudoin, G. *La Constitution du Canada*. Ed. Wilson-Lafleur. Lennoxville: 1991.

Biggs, M. *Building Blocks for Canada's New Social Union*. Ottawa: Canadian Policy Research Networks, 1997.

Boadway, R.

- *Fiscal Federalism and Social Policy Reform*. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 1995.
- *The State of the Federation 1999-2000: Recent Developments in the Economics of Federalism*. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University.

Canada. Department of Justice. *Securing the Canadian Economic Union in the Constitution*. Ottawa: 1980.

---

(44) On this point, see the article by political scientist Alain Nöel entitled "Without Quebec: Collaborative Federalism With a Footnote?" *Policy Matters*, Institute for Research on Public Policy, March 2000, p. 15.

Courchene, T.

- *Social Policy in the 1990's.* Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 1994.
- *Accessing ACCESS: Towards a New Social Union.* Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 1996.

Fafard, P.C. and D.M. Brown. *Canada: The State of the Federation 1996.* Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 1996.

Gibbins, R. "Decentralization and National Standards." *Policy Options*, Ottawa, 1996.

Hogg, P. *Constitutional Law of Canada.* 4th edition. Toronto: University of Toronto Press, 1997.

Institute for Research on Public Policy. *The Canadian Social Union Without Quebec: 8 Critical Analyses.* Montreal: 2000.

Jenson, Jane. *Mapping Social Cohesion: The State of Canadian Research.* Ottawa: Canadian Policy Research Networks, 1998.

Kennett, S. *Securing The Social Union: A Commentary on the Decentralized Approach.* Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 1997.

Kwavnick, D. *The Tremblay Report.* Ottawa: Carleton University Library, 1973.

Lazar, H.

- *Canada: The State of the Federation 1999-2000: Toward a New Mission Statement for Canadian Fiscal Federalism.* Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 2000.
- *Canada: The State of the Federation 1997: Non-constitutional renewal.* Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 1997.

McRoberts, K. *Unilateralism, Bilateralism and Multilateralism: Approaches to Canadian Federalism.* Ottawa: Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada, 1985.

McRoberts, K. and P. Monahan. *The Charlottetown Accord, The Referendum and The Future of Canada.* Toronto: University of Toronto Press, 1993.

Ministère du Conseil exécutif du Québec. *Québec's Historical Position on the Federal Spending Power 1944-1998.* Quebec : 1998.

Noël, A. "Without Quebec: Collaborative Federalism with a Footnote?" *Policy Matters*, Montreal: Institute for Research on Public Policy, 2000.

Rémillard, G. *Le fédéralisme canadien*, Vols. I and II, éd. Montréal: Québec-Amérique, 1985.

Richards, J. "The Case Against National Standards." *Policy Options*, Ottawa, 1996.

Royal Commission on Dominion-Provincial Relations. *Report of the Royal Commission on Dominion-Provincial Relations.* Volume 1. Ottawa: 1940.

Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada. *The State, the Evolution of Federalism and Canadian Society.* Ottawa: 1985.

St-Hilaire, F. "Le Transfert social canadien : fédéralisme renouvelé ou faire d'une pierre trois coups," *Policy Options*, Ottawa, 1997.

Stevenson, G. *The Division of Powers.* Ottawa: Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada, 1985.

Stilborn, J. *National Standards and Social Programs: What the Federal Government Can Do.* Background Paper BP-379E. Ottawa: Parliamentary Research Branch, Library of Parliament, September 1997.

Watts, R. *The Spending Power in Federal Systems: A Comparative Study.* Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 1999.

Gouvernement du Canada Government of Canada Canada

English | Contactez-nous | Aide | Recherche | Site du Canada

Quoi de neuf | Qui sommes-nous | Page d'accueil du PSD | Page d'accueil de TPSGC | Page d'accueil de DGSCC

Programme des services de dépôt

Bibliothèque du Parlement
Direction de la recherche parlementaire

PRB 00-31F

L'UNION SOCIALE CANADIENNE : QUESTIONS RELATIVES AU PARTAGE DES POUVOIRS ET AU FÉDÉRALISME FISCAL

Rédaction :

Robert B. Asselin
Division des affaires politiques et sociales
Le 18 janvier 2001

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION

BREF HISTORIQUE DE L'UNION SOCIALE

LE PARTAGE DES POUVOIRS DANS LE DOMAINE SOCIAL

A. Fondements de l'intervention du gouvernement fédéral dans le domaine social

1. Le pouvoir fédéral de dépenser

2. La *Charte des droits et libertés de 1982*

3. Les normes nationales

4. Le droit de retrait avec compensation (« *Opting Out* »)

L'UNION SOCIALE ET LE FÉDÉRALISME FISCAL

A. Mécanismes de transferts

1. Le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux

2. Le programme de péréquation

B. Problématiques relatives au fédéralisme fiscal canadien

1. Le déséquilibre vertical

2. Le déséquilibre horizontal

CONCLUSION

BIBLIOGRAPHIE

L'UNION SOCIALE CANADIENNE : QUESTIONS RELATIVES AU PARTAGE DES POUVOIRS ET AU FÉDÉRALISME FISCAL

INTRODUCTION

Au Canada, le gouvernement fédéral a exercé, depuis le début du siècle dernier, une influence considérable dans le domaine social, et ce, essentiellement par l'entremise de transferts fiscaux. Lors de leur rencontre annuelle, en 1997, les premiers ministres provinciaux et territoriaux ont convenu d'entamer un processus qui les mènerait à renégocier avec le gouvernement fédéral les termes d'une union sociale renouvelée. Les pourparlers entre les gouvernements provinciaux et territoriaux se sont poursuivis et de nombreuses rencontres interprovinciales et territoriales ont eu lieu pour tenter d'en arriver à une position commune sur une éventuelle proposition d'entente avec le gouvernement fédéral sur l'union sociale (1). En août 1998, à l'occasion de leur réunion annuelle à Saskatoon, tous les premiers ministres provinciaux et territoriaux se sont entendus sur un cadre de projet d'entente. Subséquemment, le gouvernement fédéral s'est joint aux négociations et une entente fédérale-provinciale-territoriale a été conclue le 4 février 1999.

En dépit du refus du gouvernement du Québec d'y adhérer (2), l'entente sur l'union sociale intervenue entre le gouvernement du Canada et les gouvernements provinciaux et territoriaux le 4 février 1999 a marqué une étape importante dans l'évolution des relations intergouvernementales. Malgré son caractère non constitutionnel (3), l'entente conclue entre les premiers ministres visait essentiellement à clarifier le rôle du gouvernement canadien dans le domaine social, à circonscrire le pouvoir fédéral de dépenser et à assurer une plus grande imputabilité quant aux services rendus aux citoyens et citoyennes.

En 1998, le gouvernement du Canada résumait ainsi les trois principaux objectifs qu'il poursuivait dans le renouvellement de l'union sociale canadienne :

> 1) promouvoir l'égalité des chances pour les Canadiens et les Canadiennes, peu importe leur lieu de résidence;
>
> 2) améliorer la collaboration entre les deux niveaux de gouvernement pour mieux servir les Canadiens et les Canadiennes;

3) accroître l'imputabilité auprès des Canadiens et des Canadiennes en ce qui a trait aux résultats obtenus.

Quant à eux, les gouvernements provinciaux et territoriaux partageaient, de manière relativement consensuelle, les buts suivants :

1) établir des règles qui régissent le rôle du gouvernement fédéral dans le domaine social, et ce, à l'intérieur d'un cadre non constitutionnel (4) ;

2) éviter les dédoublements et favoriser l'harmonisation des politiques sociales;

3) favoriser une plus grande collaboration intergouvernementale dans le domaine des politiques sociales.

À l'exception du Québec, il semble que les niveaux fédéral et provinciaux-territoriaux aient, de par leur adhésion à l'entente du 4 février 1999, réussi à respecter les objectifs qu'ils s'étaient fixés, non sans avoir fait de part et d'autre certains compromis.

Dans le présent texte, nous traiterons des deux principaux aspects qui régissent l'union sociale canadienne sur le plan des relations intergouvernementales, soit le partage des pouvoirs et le fédéralisme fiscal. Nous amorcerons la présente étude par un bref historique de l'union sociale canadienne. Par la suite, nous examinerons la question du partage des pouvoirs dans le domaine social, en mettant l'accent sur les fondements de l'intervention et du rôle du gouvernement fédéral. Finalement, nous nous pencherons brièvement sur l'incidence du fédéralisme fiscal sur l'union sociale.

BREF HISTORIQUE DE L'UNION SOCIALE

En 1867, les Pères de la Confédération savaient fort bien qu'en concluant le pacte fédératif, ils empruntaient le chemin du compromis. On ne saurait d'ailleurs en dire plus long sur l'éloquence des mots pacte et fédération. Le fédéralisme canadien d'hier et d'aujourd'hui s'inspire à la fois des notions d'unité et de diversité, de partage et d'autonomie. L'histoire du Canada depuis 1867 nous rappelle néanmoins les nuances et les imperfections du système fédératif canadien. Comment est-il possible de concilier les intérêts nationaux et régionaux d'un pays aussi vaste et diversifié? Comment les deux niveaux de gouvernement peuvent-ils collaborer tout en respectant les champs de compétences des uns et des autres? Voilà des questions qui contribuent depuis longtemps à alimenter à la fois le procès et les fondements du fédéralisme canadien.

Au moment de la création du Canada, en 1867, les rôles des gouvernements dans le domaine social étaient relativement limités. À cette époque, la population du Canada ne comptait pas plus de 3,5 millions d'habitants(5). Lorsque le pays connut une phase de développement industriel au début du XX^{e} siècle, le

gouvernement fédéral n'était pas apte à répondre aux besoins des citoyens sur les plans social et économique. À la suite du krach boursier d'octobre 1929, le Canada entra dans une crise économique sans précédent. La crise économique, et quelques années plus tard, la guerre, créèrent des attentes au sein de la population pour que le gouvernement fédéral intervienne davantage dans la vie économique et sociale du pays. Dans ces situations, la conjoncture et les circonstances firent en sorte que l'intervention du gouvernement fédéral s'avérait nécessaire pour pallier les besoins engendrés par la crise financière et l'effort de guerre. De plus, l'émergence de la pensée keynésienne exerça une influence considérable au sein des États occidentaux. Il ne fait nul doute que la capacité financière du gouvernement fédéral, de loin supérieure à celle des provinces, lui permettait également de mener à bien ses projets centralisateurs.

En 1940, la Commission royale des relations entre le Dominion du Canada et les provinces (Rowell-Sirois) avait émis des recommandations prônant une centralisation des pouvoirs vers Ottawa en proposant entre autres la mise sur pied d'un programme national de péréquation. Après la guerre de 1939-1945, l'effort de reconstruction et la prospérité économique permis au gouvernement canadien d'affirmer son leadership dans le domaine social. Dans la plupart des démocraties occidentales, l'on assista, durant cette période, au début de la construction et de l'édification de l'État-providence *(welfare state)*. Dans le présent contexte, le gouvernement fédéral se servit de son pouvoir de dépenser pour financer des mesures à caractère social, notamment le programme d'allocations familiales (1944), l'assurance-chômage(6) (1956) et l'assurance-hospitalisation (1957). La plupart des initiatives furent à frais partagés, c'est à dire que leur financement provenait des deux niveaux de gouvernement. Ottawa débuta aussi à verser des subventions aux universités et renouvela son engagement au programme de pensions de vieillesse (1951)(7). Il est à noter que, mis à part l'opposition du gouvernement du Québec, le gouvernement fédéral n'a pas été, durant cette période, assujetti à une opposition féroce de la part des provinces, malgré le fait qu'il ait implanté ces mesures unilatéralement(8).

Caractérisées par un développement économique et social d'envergure, les années 60 ont été aussi marquantes au niveau du développement des programmes sociaux. Au Québec, la *révolution tranquille* a été caractérisée par des changements majeurs au niveau du développement des politiques sociales et de l'intervention de l'État. Dans la plupart des provinces canadiennes, on a observé un phénomène similaire.

Le Québec est la province qui, historiquement, a contesté le plus farouchement l'intervention du gouvernement canadien dans le domaine social. Instituée en 1953, la commission Tremblay avait pour principal mandat d'étudier les relations fiscales fédérales-provinciales et d'émettre des recommandations visant à garantir l'autonomie du Québec sur le plan fiscal(9). C'est depuis le gouvernement dirigé par le premier ministre Duplessis, à la fin des années 40, que les désaccords entre les gouvernements du Canada et du Québec au sujet du partage des pouvoirs dans le domaine social ont connu leur effervescence(10). À cette époque,

le premier ministre Duplessis contestait vigoureusement l'utilisation du pouvoir fédéral de dépenser. Tous les premiers ministres qui lui ont succédé ont été constants dans leurs refus d'accorder au gouvernement fédéral la légitimité politique d'intervenir dans le domaine social. Cela a sans doute contribué à donner naissance au fédéralisme de concurrence du début des années 80, qui fut axé sur l'unilatéralisme du gouvernement fédéral(11).

En somme, le gouvernement fédéral a exercé depuis le début du XX^{e} siècle une influence considérable en matière d'élaboration de politiques publiques, et ce principalement en raison de ses moyens financiers supérieurs et de la taille et du niveau d'expertise de l'appareil étatique fédéral(12).

LE PARTAGE DES POUVOIRS DANS LE DOMAINE SOCIAL

Dans tous les systèmes politiques fédéraux, la répartition des pouvoirs législatifs revêt une importance particulière, puisqu'elle détermine le niveau d'autonomie et l'interdépendance des différents niveaux de gouvernement. Au cours des dernières années, et pendant la plus grande partie de son histoire, le fédéralisme canadien a été marqué par une ambiguïté certaine quant au partage des pouvoirs entre les deux niveaux de gouvernement. En 1867, le partage des pouvoirs législatifs n'était pas une mince besogne dans l'élaboration de la *Constitution* fédérale comme en témoignent les diverses interprétations données aux articles 91 à 95 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Avec le temps, leur pertinence n'a cessé d'être sapée par les nouvelles technologies, le développement économique, l'urbanisation et l'évolution des aspirations par rapport au rôle de l'État. Il faut aussi ajouter que la *Loi constitutionnelle de 1867* prévoit de nombreux pouvoirs législatifs concurrents, tels que l'agriculture, l'immigration et les pensions de vieillesse.

Les deux niveaux de gouvernement ont cherché à étendre *de facto* leurs pouvoirs législatifs aux dépens de l'autre niveau. Régulièrement, on a recouru aux tribunaux pour obtenir un jugement sur l'ampleur des pouvoirs législatifs dévolus à chaque niveau de gouvernement. Dans la première moitié du XX^{e} siècle, les jugements rendus par le Comité judiciaire du Conseil privé ont généralement favorisé les provinces. Les changements constitutionnels ayant trait au partage des pouvoirs se sont avérés rares, difficiles et controversés en dépit du fait que, dans les 30 dernières années, les propositions n'ont pas manqué en vue de modifier la *Constitution*. La plus récente tentative de réforme constitutionnelle d'envergure, l'*Accord de Charlottetown* (1992), prévoyait de fait une décentralisation des pouvoirs et un encadrement du pouvoir fédéral de dépenser(13).

A. Fondements de l'intervention du gouvernement fédéral dans le domaine social

L'interventionnisme du gouvernement fédéral en matière sociale est essentiellement de nature fiscale. Néanmoins, certaines provinces, telles que l'Ontario et le Québec, ont maintes fois

déploré les intrusions du gouvernement fédéral dans leurs champs de compétences. Ce grief ne date pas d'hier. À l'époque de la Confédération, MM. Honoré Mercier et Oliver Mowat, respectivement premiers ministres du Québec et de l'Ontario, avaient vigoureusement défendu le principe de l'autonomie provinciale. Qu'en est-il des fondements de l'intervention du gouvernement fédéral dans le domaine social?

1. Le pouvoir fédéral de dépenser

Le pouvoir fédéral de dépenser existe dans la majorité des régimes politiques fédéraux(14). Sans vouloir faire une analyse exhaustive du droit constitutionnel canadien en matière de répartition des pouvoirs législatifs, il nous semble opportun d'apporter quelques précisions quant aux principaux fondements du pouvoir de dépenser, qui a été souvent dénoncé par les provinces les plus autonomistes(15).

Le pouvoir fédéral de dépenser n'est pas explicitement décrit et reconnu dans aucun texte de loi, pas même à l'intérieur de la *Constitution*. De l'avis de plusieurs juristes, il découle et prend sa source de d'autres pouvoirs énumérés aux articles 91.1(A), 91.3, 102 et 106 de la *Loi constitutionnelle de 1867*(16) et dans l'article 36 de la *Loi constitutionnelle de 1982* (disparités et inégalités régionales)(17). La jurisprudence et la doctrine ont aussi reconnu le pouvoir de dépenser du gouvernement canadien(18). Dans le cadre de différents arrêts, la Cour suprême du Canada a établi une distinction entre les trois pouvoirs suivants : le pouvoir de taxation (article 91.3), le pouvoir de dépenser et le pouvoir de légiférer. Dans la *Constitution*, les trois pouvoirs ne sont pas reliés. Pour la Cour, le pouvoir d'allouer des crédits (pouvoir de dépenser) se distingue du pouvoir de légiférer (19). En termes simples, le gouvernement fédéral peut dépenser comme il lui convient les sommes qu'il perçoit en vertu de son pouvoir de taxation. En autant qu'il ne légifère pas directement dans des compétences provinciales reconnues par les articles 92 à 95 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, le gouvernement fédéral peut utiliser son pouvoir de dépenser sans que celui-ci soit jugé inconstitutionnel.

Il convient de noter que les provinces dépensent également dans des domaines qui ne sont pas de leurs compétences. À titre d'exemple, les gouvernements du Québec et de l'Ontario ont dépensé considérablement au cours des 30 dernières années dans les relations internationales et ont ainsi établi plusieurs délégations à l'extérieur du pays. Or, la *Constitution* ne reconnaît pas explicitement aux provinces cette compétence. Cela n'a pas pour autant l'effet d'être inconstitutionnel. Malgré le fait que ces provinces dépensent dans une compétence qui ne leur est pas reconnue par la *Constitution*, cela n'a pas la même portée que si elles légifèrent à l'intérieur d'une compétence qui ne leur est pas dévolue. Du point de vue constitutionnel, dépenser n'a donc pas la même portée que légiférer(20). En réalité, les deux niveaux de gouvernement ont accordé une grande variété de subventions et de paiements à des particuliers ainsi qu'à des organismes et ils ont agi comme si leur pouvoir de dépenser était pour ainsi dire illimité.

Lors du discours du Trône de 1996, le gouvernement fédéral s'engagea à travailler en étroite collaboration avec les gouvernements provinciaux et territoriaux au renouvellement de l'union sociale et exprima son désir de limiter son pouvoir de dépenser dans le domaine social(21). Cette annonce marqua un changement important dans l'approche du gouvernement fédéral eu égard à l'union sociale et laissait présager la pratique d'un fédéralisme davantage collaborationniste.

Il faut comprendre que la nature des divergences entre les provinces et le gouvernement fédéral émerge essentiellement du fait qu'en plus de financer en partie des programmes qui ne relèvent pas de ses compétences constitutionnelles, le gouvernement fédéral a préconisé, dans la plupart des cas, une approche unilatérale dans l'établissement de nouvelles initiatives(22). Le gouvernement fédéral a toujours soutenu qu'il serait difficile de maintenir la cohésion et des normes nationales en matière sociale sans l'utilisation de son pouvoir de dépenser. Ainsi présenté, le pouvoir fédéral de dépenser constitue un outil national de développement social qui permet aussi à l'État fédéral de réduire les disparités entre les provinces au sein de la fédération.

Lorsqu'il est utilisé, le pouvoir de dépenser permet au gouvernement fédéral d'établir des priorités dans le domaine où il juge opportun d'investir. Le politologue M. Daniel Cohn résume ainsi la situation actuelle :

> Bien que [les provinces] soient responsables de satisfaire aux règles auxquelles sont assujettis les crédits fédéraux et d'assurer les soins de santé, elles ne participent aucunement à l'interprétation des règles auxquelles elles doivent répondre.(23)

Bien qu'ils bénéficient d'un financement qui n'est pas négligeable dans le cadre des programmes à frais partagés, les provinces et les territoires n'épousent pas toujours pour autant les buts visés par Ottawa. Dans l'entente sur l'union sociale de février 1999, les gouvernements signataires se sont entendus pour collaborer à l'établissement des priorités et des objectifs pancanadiens. Pour sa part, le gouvernement fédéral s'est engagé à ne pas créer de nouvelles initiatives sans le consentement de la majorité des provinces. Il faut aussi noter que, dans le passé, le gouvernement fédéral a souvent profité d'une conjoncture favorable, qu'elle ait été de nature politique ou financière, pour lancer de nouvelles initiatives en matière sociale. Historiquement, cela a été le cas lorsque le gouvernement fédéral s'est trouvé en situation de surplus budgétaire.

Même si les gouvernements provinciaux et territoriaux sont titulaires des principaux pouvoirs constitutionnels qui régissent la livraison des services dans le domaine social, dont les soins de santé et l'éducation, le gouvernement fédéral a depuis toujours exercé une influence considérable sur les politiques sociales, que ce soit par l'utilisation de son pouvoir de dépenser ou par l'établissement de normes nationales. Selon l'économiste M.

Robin Boadway, le pouvoir fédéral de dépenser a des vertus économiques et sociales, dont les deux principales sont l'efficacité et l'équité (24). La redistribution de la richesse collective est le principal moyen utilisé par le gouvernement fédéral pour atteindre ces objectifs.

2. La *Charte des droits et libertés de 1982*

À la suite de l'avènement de la *Charte canadienne des droits et libertés* , en 1982, le gouvernement fédéral a accru ses responsabilités sociales envers les citoyens et les citoyennes canadiens. Dans le paragraphe 36(2), le gouvernement canadien s'engage à verser aux provinces les paiements de péréquation afin de leur fournir « [...] des revenus suffisants pour assurer des services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables» (25). Cet article vise à promouvoir l'égalité des chances et à assurer la mobilité des personnes. Le professeur Hogg argumente qu'il y a également là une justification du pouvoir fédéral de dépenser(26).

3. Les normes nationales

Les normes nationales constituent un aspect contesté de l'union sociale canadienne. Elles permettent au gouvernement fédéral d'établir et de maintenir des standards uniformes dans l'ensemble du pays dans le domaine social. Outre les cinq critères énoncés dans la *Loi canadienne sur la santé* (27), les normes nationales sont relativement limitées. De fait, seul les secteurs de la santé et de l'aide sociale en font l'objet(28). Le juriste M. Steven Kennett exprime ainsi la problématique relative aux normes nationales sur le plan des relations fédérales-provinciales-territoriales :

> La division des pouvoirs permet au mieux au gouvernement fédéral d'espérer amener une perspective nationale en mettant sur pied des normes nationales, mais il ne peut se substituer aux rôles des provinces et de leurs responsabilités premières de conception et de livraison de programmes sociaux.(29)

Pour les tenants des normes nationales, il est justifié que les Canadiens et les Canadiennes aient droit, peu importe où ils habitent, à des niveaux de services comparables, en vertu des principes de la mobilité et de l'équité. Ainsi, l'article 36 de la *Loi constitutionnelle de 1982* rendrait légitime la mise en œuvre de normes nationales dans le domaine social.

Par ailleurs, il semble que les programmes gouvernementaux nationaux en matière sociale soient de plus en plus le reflet d'une vision de la citoyenneté canadienne inspirée d'un certain libéralisme social. En effet, les nombreux programmes sociaux initiés par le gouvernement fédéral depuis la Deuxième Guerre mondiale ont eu une influence considérable sur la construction d'une identité canadienne propre(30). Plusieurs citoyens affichent une grande fierté à faire partie d'un pays qui, de par l'établissement de programmes nationaux, a voulu promouvoir des idéaux de partage social, de redistribution de la richesse et d'équité(31).

Pour leur part, les partisans de l'abolition ou de la limitation des standards nationaux prônent généralement le non-respect des compétences provinciales et territoriales, l'importance de la transparence et le besoin d'innover pour s'y opposer. Selon eux, les normes nationales ont un effet de centralisation des pouvoirs vers le gouvernement fédéral et tendent à restreindre considérablement la marge de manœuvre des provinces et des territoires dans le domaine social. Il va sans dire que ces arguments sont d'autant plus entendus au sein des provinces les plus autonomistes.

4. Le droit de retrait avec compensation (« *Opting Out* »)

Le droit de retrait avec compensation se traduit par la capacité d'une province ou d'un territoire de se retirer de tout nouveau programme social pancanadien dans les secteurs de compétence provinciale-territoriale avec pleine compensation financière, en autant que la province ou le territoire offre un programme ou une initiative qui rencontre les objectifs pancanadiens. En vertu de l'entente sur l'union sociale de 1999, les provinces et territoires disposent d'un droit de retrait implicite (que l'on pourrait qualifier de partiel) et qui s'applique strictement aux nouvelles initiatives pancanadiennes soutenues par des transferts aux provinces-territoires, et donc, aux programmes à frais partagés(32) :

> Un gouvernement provincial ou territorial qui, en raison de sa programmation existante, n'aurait pas besoin d'utiliser l'ensemble du transfert pour atteindre les objectifs convenus, pourrait réinvestir les fonds non requis dans le même domaine prioritaire ou dans un domaine prioritaire connexe.(33)

Puisque les programmes sociaux relèvent de compétences provinciales et territoriales, le droit de retrait s'avère un compromis politique du gouvernement fédéral qui permet ainsi aux provinces et aux territoires d'exercer l'autonomie qui leur est conférée par la *Constitution* quant à l'élaboration et à la livraison de nombreux programmes sociaux. Néanmoins, il est possible que cette disposition-clé de l'entente sur l'union sociale contribuera à accentuer la présence d'un fédéralisme asymétrique.

L'UNION SOCIALE ET LE FÉDÉRALISME FISCAL

En raison de ses pouvoirs étendus de taxation et de sa capacité fiscale, le gouvernement fédéral a depuis toujours détenu un avantage considérable sur les provinces et les territoires en matière fiscale. Par conséquent, le pouvoir fédéral de dépenser continue de s'avérer un outil d'intervention extrêmement puissant pour le gouvernement canadien. Il est à noter que l'entente sur l'union sociale de février 1999 a fortement légitimé l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser.

Les transferts de l'État fédéral aux provinces existent depuis la Confédération. Ils ont joué un rôle important dans le financement des dépenses publiques provinciales et territoriales dans toute

l'histoire du Canada, particulièrement depuis la Seconde Guerre mondiale. Comme nous l'avons constaté précédemment, il existe des arguments économiques qui justifient les subventions fédérales-provinciales-territoriales et, par extension, l'utilisation du pouvoir fédéral de dépenser.

A. Mécanismes de transferts

Depuis le début de la Confédération, mais surtout depuis les années 50, Ottawa a mis en place différents mécanismes de transferts fiscaux. On en distingue deux principaux : les transferts aux provinces, qui sont versés en espèces et en points d'impôt, et les transferts aux individus. Les principaux transferts fiscaux actuels versés aux provinces et aux territoires sont :

1) le Transfert canadien social en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS);

2) le programme de péréquation(34);

3) la formule de financement des territoires.

Le TCSPS comprend une composante de transferts en espèces et une composante de transferts en points d'impôt. Dans les cas de transferts en points d'impôt, le gouvernement fédéral cède de l'espace fiscal en réduisant ses impôts pour permettre aux provinces d'augmenter les leurs du même montant. Il s'ensuit une augmentation des recettes provinciales sans que le fardeau fiscal global des Canadiens ne soit augmenté.

Le TCSPS est versé à toutes les provinces et à tous les territoires pour financer les programmes de santé, d'enseignement postsecondaire et d'aide sociale. Il est certain que les provinces moins bien nanties sont davantage dépendantes des transferts au niveau de leurs recettes fiscales. Par exemple, en 2000-2001, les transferts versés à la Nouvelle-Écosse, à Terre-Neuve et à l'Île-du-Prince-Édouard représentent plus de 40 p. 100 de leurs recettes totales(35). Le tableau suivant fait état des transferts pour chacune des provinces et chacun des territoires pour l'exercice 2000-2001.

Transferts fédéraux aux provinces et aux territoires, exercice 2000-2001

Province-territoire	Montant total des transferts(36) (en milliards de dollars)	Apport des transferts dans les recettes provinciales/territoriales (en %)
Terre-Neuve	1,5	42
Île-du-Prince-Édouard	0,373	42
Nouvelle-Écosse	2,2	43
Nouveau-Brunswick	1,8	39
Québec	11,9	25
Ontario	11,8	19
Manitoba	2,2	35
Saskatchewan	1,0	16
Alberta	3,0	16
Colombie-Britannique	4,1	19
Territoires du Nord-Ouest	0,581	77
Yukon	0,358	74
Nunavut	0,584	91

Source : Ministère des Finances du Canada

En plus des transferts fiscaux aux provinces et aux territoires, le gouvernement fédéral alloue également des argents directement aux individus et aux organismes. C'est le cas entre autres pour le Régime de pensions du Canada(37), le Régime d'assurance-emploi (anciennement le Régime d'assurance-chômage) et plus récemment, pour la Fondation canadienne pour l'innovation et les Bourses du millénaire.

L'introduction de ce type d'initiatives a souvent eu pour effet de provoquer des chevauchements avec certains programmes déjà implantés dans les provinces. Certaines mesures introduites récemment ont fait l'objet de critiques sévères de la part du gouvernement du Québec. Le gouvernement québécois a reproché au gouvernement fédéral d'agir unilatéralement et de ne pas tenir compte des spécificités de ses programmes. Les Bourses du millénaire, annoncées en 1997, en constituent un exemple. Pour sa part, le gouvernement fédéral actuel a maintenu qu'en vertu de ses obligations constitutionnelles, il avait le devoir de veiller à l'amélioration du bien-être des Canadiens et des Canadiennes et de redistribuer la richesse collective aux individus dans le besoin.

Pour ce qui est des transferts fédéraux-provinciaux-territoriaux servant à financer les programmes à frais partagés, les provinces et les territoires détiennent une autonomie complète quant à la gestion et à l'affectation des sommes allouées. Cela ne s'applique pas aux transferts directs aux individus où c'est le gouvernement fédéral qui s'occupe de l'administration et de la livraison des programmes.

1. Le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux

Depuis les années 60, de nombreux mécanismes de coopération

intergouvernementale ont pris place au sein de la fédération canadienne. La prolifération du rôle de l'État a eu pour effet d'augmenter considérablement les responsabilités des gouvernements et par conséquent d'accroître la coopération entre les deux ordres de gouvernement. Force est de constater que cela s'est souvent produit à partir de la volonté du gouvernement fédéral d'établir des priorités qui lui étaient propres sans se préoccuper outre mesure des revendications des provinces. En 1996, le gouvernement fédéral instaurait une nouvelle formule de financement en ce qui concerne les transferts aux provinces. Le Transfert canadien en matière de santé et de programmessociaux (TCSPS) marqua un changement majeur dans les relations fédérales-provinciales. Selon M. Harvey Lazar,

> Le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux est peut-être la décision la plus importante du gouvernement fédéral influençant les relations avec les provinces.(38)

Le TCSPS est venu substituer les deux anciens régimes de transferts aux provinces et aux territoires, soit le Financement des programmes établis (FPE) qui couvrait les domaines de la santé et de l'enseignement postsecondaire, ainsi que le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) qui lui touchait les domaines des services sociaux et de l'aide sociale.

Contrairement au FPE et au RAPC, le TCSPS est un mode de financement global qui regroupe l'ensemble des transferts aux provinces et territoires dans le domaine social. En 2000-2001, le gouvernement fédéral versera sous l'égide du TCSPS 18,3 milliards de dollars aux provinces et territoires (39). Une loi fédérale prévoit d'ailleurs le cadre de financement qui comprend des transferts en espèces et des transferts de points d'impôts aux provinces.

Il faut se rappeler qu'au moment de son implantation, le TCSPS avait reçu de la part des provinces un accueil plutôt froid. Le gouvernement fédéral affirmait avoir mis en place cette nouvelle formule de financement pour répondre aux pressions des provinces d'obtenir plus d'autonomie dans le domaine social. Sous l'ancienne formule du FPE et du RAPC, le gouvernement fédéral attribuait des subventions à caractère conditionnel et inconditionnel. Le fait que le financement du FPE et du RAPC soit rattaché à des conditions n'était pas sans déranger les provinces et les territoires (en 1977, le fédéral avait introduit des subventions conditionnelles globales dont la moitié s'effectuaient par l'entremise de transferts en espèces et l'autre moitié par des transferts en points d'impôts).

Avec la mise en œuvre du TCSPS, les provinces devenaient dorénavant libres d'utiliser les fonds selon leurs priorités en matière de santé, d'éducation et de services sociaux. Ottawa renonçait donc à imposer des conditions au financement qu'il accordait aux provinces et territoires en matière sociale, à l'exception des normes nationales contenues dans la *Loi canadienne sur la santé* et du droit d'accès à l'aide sociale sans durée minimale de résidence(40).

D'autre part, au moment d'introduire le TCSPS, en 1996, l'agenda fiscal du gouvernement libéral constituait clairement l'une de ses priorités. D'importantes coupures budgétaires furent effectuées et les transferts aux provinces ne furent pas épargnés. En fait, si l'on compare le montant total combiné des transferts du FPE et du RAPC de 1995-1996 avec celui du TCSPS de 1996-1997, les provinces ont dû composer avec un manque à gagner de l'ordre de 2,5 milliards de dollars pour l'exercice 1996-1997 et de 4,5 milliards de dollars pour l'exercice 1997-1998 (41) . Comparativement aux droits établis en vertu du FPE et du RAPC, qui s'étalaient à 29,7 milliards de dollars en 1995-1996, les montants associés au TCSPS étaient de l'ordre de 25,8 milliards de dollars en 1997-1998.

La volonté des provinces et des territoires d'établir des *règles du jeu* avec le gouvernement fédéral dans le financement des programmes sociaux s'est considérablement accrue à la suite des coupures importantes survenues en 1996. Bien que l'implantation du TCSPS ait démontré la volonté du gouvernement fédéral de donner plus de flexibilité et d'autonomie aux provinces en matière sociale, les coupures massives dans les transferts sont rapidement devenues une source de tension dans les relations fédérales-provinciales(42).

En vertu de l'entente intervenue le 11 septembre 2000 entre les premiers ministres du Canada et des provinces et territoires sur le financement du secteur de la santé, le gouvernement fédéral versera 21,1 milliards de dollars de plus au cours des cinq prochaines années dans le TCSPS. Le tableau suivant montre l'évolution des fonds alloués au TCSPS de 1997 à 2003.

Évolution des transferts relatifs au TCSPS

Année	TCSPS(43) (milliards de dollars)
1997-1998	25,8
1998-1999	26,7
1999-2000	29,4
2000-2001	30,8
2001-2002	31,3
2002-2003	32,0

Source : Ministère des Finances du Canada.

Il est à noter qu'au cours des prochaines années, la proportion des transferts de points d'impôts augmentera considérablement par rapport aux transferts en espèces au sein du TCSPS. Cela laisse présager une marge de manœuvre réduite pour le gouvernement fédéral dans son rôle d'agent de redistributeur de la richesse au sein de la fédération.

2. Le programme de péréquation

Le programme de péréquation permet aux provinces moins

prospères d'offrir à leurs citoyens et citoyennes des services publics de qualité sensiblement comparables à des niveaux de taxation sensiblement comparables. Les paiements de péréquation ne sont assujettis à aucune condition. Ainsi, les provinces bénéficiaires peuvent les dépenser selon leurs propres priorités en matière de services publics. Le programme a été reconduit pour cinq ans en 1999. En 2000-2001, les provinces recevront 9,8 milliards de dollars en paiements de péréquation du gouvernement fédéral. À l'heure actuelle, sept provinces sont admissibles à la péréquation : Terre-Neuve, l'Île-du-Prince-Édouard, la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick, le Québec, le Manitoba et la Saskatchewan.

Les paiements de péréquation sont calculés selon une formule établie par une loi et un règlement fédéraux. Les provinces dont la capacité de générer des recettes est inférieure à une norme établie ont droit à des paiements de péréquation de la part du gouvernement fédéral, de façon à amener leur capacité fiscale par habitant à la norme. La capacité fiscale de chaque province est mesurée en fonction de plus de 30 sources de recettes (assiettes fiscales), dont l'impôt sur le revenu des particuliers, l'impôt des sociétés, les taxes de vente, l'impôt foncier et de nombreuses autres sources en supposant que la province a utilisé des taux moyens d'imposition pour chaque source.

B. Problématiques relatives au fédéralisme fiscal canadien

Le fédéralisme fiscal canadien, dans sa forme actuelle, comporte deux grandes problématiques :

1) un déséquilibre fiscal vertical entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux-territoriaux;

2) un déséquilibre fiscal horizontal entre les provinces et les territoires.

1. Le déséquilibre vertical

Il apparaît clair que la répartition constitutionnelle des pouvoirs d'imposition de 1867 ne correspond pas aux responsabilités actuelles des provinces et des territoires en matière de dépenses. En 1867, les Pères de la Confédération ont opté pour un régime quasi fédéral en octroyant de larges responsabilités au gouvernement central. De plus, à cette époque, ils n'ont pas pu pressentir l'accroissement considérable du champ d'action des gouvernements provinciaux. Indubitablement, cela a résulté en l'avènement de nombreux domaines de politiques publiques. Parallèlement, à partir des années 60, les provinces et les territoires se sont dotés d'administrations publiques compétentes et élargies pour pallier le rôle accru de l'État dans la vie des gens.

N'eut été de la dépendance des provinces moins fortunées à l'égard des transferts fédéraux, il aurait été difficile pour le gouvernement fédéral de poursuivre avec autant de fermeté son engagement dans le domaine social au cours des 20 dernières années. Mais en raison de l'assiette fiscale et des larges pouvoirs d'imposition accordés au gouvernement fédéral, les provinces et

les territoires n'ont jamais réussi à être totalement autonomes sur le plan financier.

2. Le déséquilibre horizontal

En plus du problème de la répartition fiscale entre les deux niveaux de gouvernement, les provinces et les territoires affichent également entre elles des différences significatives au niveau de leur assiette fiscale respective et, par conséquent, de leur capacité financière. Cette considération revêt une importance particulière sur le plan du fédéralisme fiscal. Par exemple, même si elles devaient obtenir plus d'autonomie en matière de financement des programmes sociaux, les provinces atlantiques ne disposeraient pas de la capacité financière pour les supporter aux mêmes coûts que les provinces les mieux nanties. Les paiements de péréquation leur seraient insuffisants pour combler la difficulté à majorer leurs revenus. Pour leur part, l'Ontario et l'Alberta, sont des provinces beaucoup plus indépendantes sur le plan fiscal puisqu'elles bénéficient d'une assiette fiscale beaucoup plus imposante. Dès lors, l'on comprend pourquoi les provinces et les territoires dont la capacité fiscale est réduite sont plus réceptifs à l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser. Il faut bien réaliser que sans l'appui financier du gouvernement fédéral, les provinces canadiennes pourraient difficilement offrir un niveau de services comparable, à des coûts semblables, dans le domaine social.

CONCLUSION

Le vide juridique qui découle de la *Loi constitutionnelle de 1867* ne permet pas de départager avec exactitude les rôles des deux niveaux de gouvernement en matière sociale. En dépit d'une jurisprudence abondante, de nombreuses zones grises demeurent. Par l'entremise de son pouvoir de dépenser, reconnu explicitement par le judiciaire, le gouvernement fédéral joue un rôle considérable dans le domaine social. Parce que son rôle est surtout concentré dans le financement des programmes sociaux, il va sans dire que les orientations fiscales du gouvernement central comportent des incidences majeures sur l'union sociale canadienne. Sur ce plan, le gouvernement canadien bénéficie d'une capacité fiscale qui, jusqu'à présent, lui a permis de remplir sa fonction de redistribution de la richesse entre les provinces-territoires. Toutefois, cette capacité fiscale se trouve davantage affectée par le transfert croissant de points d'impôts vers les provinces et les territoires.

L'avènement de la *Charte*, et plus particulièrement de l'article 36, a eu pour effet de favoriser un lien plus direct entre l'État fédéral et les citoyennes et les citoyens canadiens. Ce lien s'est traduit par une augmentation des transferts directs aux individus, telles qu'en font foi les récentes initiatives fédérales destinées aux enfants (Prestation nationale pour les enfants), aux étudiants et étudiantes du niveau postsecondaire (les Bourses du millénaire) et aux chercheurs (Fondation canadienne pour l'innovation). Par ailleurs, même si elles demeurent controversées, les normes nationales imposées par le gouvernement canadien restent relativement limitées.

Même si elle laisse présager la pratique d'un fédéralisme de plus en plus collaborationniste, l'entente fédérale-provinciale-territoriale intervenue le 4 février 1999 n'a pas réussi à résoudre les problèmes de déséquilibres fiscaux verticaux et horizontaux. Sur le plan politique, l'entente a contribué à exacerber les divergences entre le gouvernement fédéral et le gouvernement du Québec et, dans une large mesure, à légitimer l'exercice d'un fédéralisme de plus en plus asymétrique(44).

BIBLIOGRAPHIE

Beaudoin, G. *La Constitution du Canada* , Lennoxville, Éd. Wilson-Lafleur, 1991.

Biggs, M. *Building Blocks for Canada's New Social Union* , Ottawa, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, 1997.

Boadway, R.

- *Fiscal Federalism and Social Policy Reform* , Kingston (Ont.), Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 1995.
- *The State of the Federation 1999-2000: Recent Developments in the Economics of Federation* ,Kingston (Ont.), Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University.

Canada, Ministère de la Justice. *Les fondements constitutionnels de l'union économique canadienne* , Ottawa, 1980.

Courchene, T.

- *Social Policy in the 1990's* , Institute of Intergovernmental Relations, Kingston (Ont.), Queen's University, 1994.
- *Accessing ACCESS : Towards a New Social Union*, Institute of Intergovernmental Relations, Kingston (Ont.), Queen's University, 1996.

Fafard, P.C. and D.M. Brown (dir.). *Canada: The State of the Federation 1996*, Kingston (Ont.), Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 1996.

Gibbins, R. « Decentralization and National Standards », *Options politiques,* Ottawa, Institut de recherche en politique publique, 1996.

Hogg, P. *Constitutional Law of Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 4e édition, 1997.

Institut de recherche en politiques publiques. *The Canadian Social Union Without Quebec: 8 Critical Analyses* , Montréal, 2000.

Kennett, S. *Securing The Social Union: A Commentary on the Decentralized Approach* , Kingston (Ont.), Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 1997.

Lazar, H.

- *Canada, The State of the Federation 1999-2000: Toward a New Mission Statement for Canadian Fiscal Federalism* , Kingston (Ont.), Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 2000.

- *Canada, The State of the Federation 1997: Non-constitutional renewal* , Kingston (Ont.), Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 1997.

McRoberts, K. *L'unilatéralisme, le bilatéralisme et le multilatéralisme en tant qu'approches du fédéralisme canadien*, Ottawa, Commission royale sur l'union économique et les perspectives d'avenir du Canada, 1985.

McRoberts, K. et P. Monahan. *The Charlottetown Accord, The Referendum and The Future of Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1993.

Ministère du Conseil exécutif du Québec. *Position historique du gouvernement du Québec sur le pouvoir fédéral de dépenser (1944-1998)*, Québec, 1998.

Noël, A. « Without Quebec: Collaborative Federalism with a Footnote? », *Enjeux publics* , Ottawa, Institut de recherche en politiques publiques, mars 2000.

Rémillard, G. *Le fédéralisme canadien*, Tomes I et II, Montréal, Éd. Québec-Amérique, 1985.

Richards, J. « The Case Against National Standards », *Options politiques*, Ottawa, Institut de recherche en politiques publiques, 1996.

St-Hilaire, F. « Le Transfert social canadien : fédéralisme renouvelé ou faire d'une pierre trois coups », *Options politiques*, Ottawa, Institut de recherche en politiques publiques, 1997.

Stevenson, G. *Le partage des pouvoirs* , Ottawa, Commission royale sur l'union économique et les perspectives d'avenir du Canada, 1985.

Stilborn, J. *Normes nationales et programmes sociaux : que peut faire le gouvernement fédéral?*, Étude générale BP-379F, Ottawa, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement, septembre 1997.

Watts, R. *Étude comparative du pouvoir de dépenser dans d'autres régimes fédéraux* , Kingston (Ont.), Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 1999.

---

(1) Dans la présente étude, le terme union sociale ne fait pas allusion à l'entente intervenue le 4 février 1999 entre les gouvernements fédéral-provinciaux-territoriaux, mais désigne plutôt le concept qui se réfère à la collaboration fédérale-provinciale-territoriale en matière sociale. Par conséquent, le présent texte n'est pas une analyse de l'entente de 1999.

(2) La légitimation du pouvoir fédéral de dépenser dans les programmes sociaux et le recours par le gouvernement fédéral à des transferts directs aux individus et aux organismes pour lancer de nouvelles initiatives sociales pancanadiennes constituent les principaux motifs qui justifient le refus du gouvernement du Québec de signer l'entente.

(3) À la suite des échecs successifs de l'*Accord du lac Meech* (1990) et de l'*Accord de Charlottetown* (1992), les projets de réformes constitutionnelles se sont avérés beaucoup moins populaires et attrayants sur le plan politique.

(4) Parmi ces règles, mentionnons la prévisibilité et la stabilité du financement des programmes sociaux, de même que l'assurance d'un financement suffisant et adéquat aux besoins des provinces et des territoires.

(5) *Rapport de la Commission royale sur les relations entre le Dominion du Canada et les provinces*, volume 1, 1940, p. 23.

(6) Une modification constitutionnelle adoptée en 1940 a accordé au gouvernement fédéral la responsabilité de l'assurance-chômage.

(7) *La Loi constitutionnelle de 1867* (article 94A) accorde ce pouvoir à Ottawa. Toutefois, il s'agit d'une compétence partagée avec les provinces.

(8) R. Watts, *Étude comparative du pouvoir de dépenser dans d'autres régimes fédéraux* , Kingston (Ont.), Institute of Intergovernmental Relations (IIGR), 1999, p. 2.

(9) D. Kwavnick, *The Tremblay Report* , Ottawa, Carleton University Library, 1973, p. 2.

(10) *Ibid.*, p. 2.

(11) Commission royale sur l'union économique et les perspectives d'avenir du Canada, *L'État, l'évolution du fédéralisme et la société canadienne* , 1985, p. 308.

(12) J. Stilborn, *Normes nationales et programmes sociaux : que peut faire le gouvernement fédéral?* , Étude générale BP-379F, Bibliothèque du Parlement, Direction de la recherche parlementaire, septembre 1997.

(13) K. McRoberts et P. Monahan, *The Charlottetown Accord, The Referendum and The Future of Canada*, Toronto, University

of Toronto Press, 1993, p. 85.

(14) Voir Watts (1999).

(15) Le Québec est de fait la province qui s'est le plus vigoureusement opposée au pouvoir fédéral de dépenser. À ce sujet, voir le document du ministère du Conseil exécutif du gouvernement du Québec intitulé *Position historique du gouvernement du Québec sur le pouvoir fédéral de dépenser, 1944-1998*, 1998.

(16) Article 91.1A : pouvoirs législatifs sur la dette et la propriété publiques; 91.3 : prélèvement de deniers par tous les systèmes de taxation; 102 : création d'un fonds de revenu consolidé; 106 : emploi du fonds de revenu consolidé.

(17) G. Beaudoin, *La Constitution du Canada,* Lennoxville, Éd. Wilson-Lafleur, 1991, p. 503.

(18) Il existe un nombre appréciable d'arrêts de la Cour suprême qui reconnaissent l'existence et la constitutionnalité du pouvoir fédéral de dépenser, le plus notoire étant le *Renvoi sur le régime d'assistance publique* (1991) 2 R.C.S. 525.

(19) Voir *Renvoi sur le Régime d'assistance publique* , *Ibid* .

(20) P. Hogg, *Constitutional Law of Canada* , University of Toronto Press, 3e édition, 1985, p. 152.

(21) Discours du Trône de la Trente-sixième Législature du Canada, 1996.

(22) L'exemple classique est le programme de subventions fédérales directes aux universités (1951).

(23) D. Cohn, dans P.C. Fafard et D.M. Brown (dir.), *Canada: The State of the Federation 1996*, Kingston (Ont.), IIGR, 1996, p. 168 (traduction).

(24) R. Boadway, *The State of the Federation 1999-2000: Recent Developments in the Economics of Federalism,* Kingston (Ont.), IIGR, p. 54.

(25) *Loi constitutionnelle de 1982* , paragraphe 36(2).

(26) P. Hogg (1985), p. 151.

(27) Les cinq principes sont l'universalité, l'intégralité, l'accessibilité, la transférabilité et l'administration publique.

(28) J. Stilborn (1997).

(29) S. Kennett, *Securing the Social Union: A Commentary on the Decentralized Approach* , Kingston (Ont.), IIGR, 1997, p. 39.

(30) Voir à ce sujet l'étude de Jane Jenson intitulée *Les contours de la cohésion sociale : l'état de la recherche au Canada* ,

Réseaux canadiens de recherche en politique publique, 1998.

(31) H. Lazar, *Canada : The State of the Federation 1999-2000: « Toward a New Mission Statement for Canadian Fiscal Federalism »*, Kingston (Ont.), chapitre intitulé « Toward a New Mission Statement for Canadian Fiscal Federalism », Kingston (Ont.), IIGR, 1999, p. 22.

(32) Il est important de préciser que ce droit de retrait ne s'applique pas aux transferts directs aux individus et(ou) organismes.

(33) Entente sur l'union sociale canadienne, février 1999.

(34) Il est à noter que la péréquation et la Formule de financement des territoires sont versées aux provinces et territoires en espèces.

(35) Source : Ministère des Finances du Canada.

(36) Les transferts indiqués comprennent le TCSPS, la péréquation et la Formule de financement des territoires.

(37) Il est à noter que par suite d'une entente intervenue avec le gouvernement fédéral, le Québec dispose de son propre régime de rentes. Ce régime est toutefois financé en partie par des transferts fédéraux.

(38) H. Lazar, *Canada, The State of the Federation 1997 : Non-constitutional renewal,* Kingston (Ont.), IIGR, p. 9 (traduction) .

(39) Source : Ministère des Finances du Canada.

(40) *Ibid.*

(41) Lazar (1997), p. 175.

(42) *Ibid*, p. 21.

(43) Les montants indiqués comprennent les transferts en espèces et en points d'impôt.

(44) Voir à ce sujet l'article du politologue Alain Noël intitulé « Without Quebec: Collaborative Federalism With a Footnote? », *Enjeux publics*, IRPP, mars 2000, p. 15.